OPINION

선임연구위원
이승호

거시경제환경 변화에 따른 외국환거래법의 개편 필요성과 방향*

우리나라의 외국환거래법은 지난 20여년간 국제수지 안정과 대외건전성 유지에 기여한 바가 적지 않으나 급변하는 대내외 거시경제환경 변화로 전면적인 개정 필요성도 커지고 있다. 이미 우리나라가 외환부족국가에서 자본수출국으로 전환하였고 대외거래에서 차지하는 국제자본거래 및 비은행금융기관의 중요성이 증가한 데다 고령화 사회 진입에 따른 새로운 성장동력의 확보가 무엇보다 중요한 과제로 인식되고 있기 때문이다. 이러한 점을 반영하여 새로운 외국환거래법은 외환거래의 편의성과 자율성 증대, 비은행금융기관의 외환 및 대외부문 역량 제고, 대내외 투자효율화를 통한 새로운 성장동력 창출, 그리고 대외건전성의 유지를 위한 법체계 정비 등을 중심으로 개편하는 것이 바람직한 방향으로 생각된다.

현재 우리나라에서 모든 대외거래 및 외환거래를 총괄하는 「외국환거래법」(Foreign Exchange Transaction Act)은 외환위기 직후 제정되어 현재까지 시행중이다. 그간 법의 큰 체계와 근간은 그대로 유지한 채 부분적인 수정과 보완을 거듭하였던 정부(기획재정부)는 지난해 대내외 거시경제환경의 변화를 감안하여 외국환거래법의 전면적인 개편작업에 착수한 바 있다. 본고에서는 현재 우리나라 외국환거래법의 변천과정과 특징, 대내외 거시경제환경 변화에 따른 법 개정 필요성을 살펴본 후 바람직한 개편방향과 주요 과제에 대해 기술하였다.

1. 외국환거래법 변천과정 및 특징

우리나라에서 외국환거래와 관련한 법은 일본의 외환법 체계를 상당부분 참고하여 1961년 12월 제정된 「외국환관리법」(Foreign Exchange Control Law)에서 비롯되었다고 할 수 있다. 당시 우리나라는 경제개발 초기 단계로 국가적으로 외환이 절대적으로 부족한 시기였으므로 외국환관리법을 통해 외환에 대한 수입과 사용을 엄격히 관리하였다.

외환위기 직후인 1999년 4월부터는 외국환관리법이 현재의 외국환거래법으로 변경되었다. 외환거래에 대한 사후보고와 건전성감독 위주의 사후관리를 원칙으로 채택하여 종전의 관리 위주에서 거

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

래의 자율성 제고를 도모하였다. 이후에도 우리나라는 개인의 외환거래 자유화, 자본거래에 대한 허가제 폐지와 네거티브 규제 도입 등 부분적인 자유화 조치들을 도입하였다. 또한 2009년을 목표로 새로운 외환법의 시행을 계획하기도 하였으나 2008년 발생한 글로벌 금융위기의 여파로 중단된 이후 현재까지 부분적인 수정에 그쳐왔다.

외국환거래법 제1조에 나타난 법의 목적은 "외국환거래와 그 밖의 대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여 대외거래의 원활화 및 국제수지의 균형과 통화가치의 안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다"고 명시되어 있다. 즉, 자율적 거래의 보장과 시장기능의 활성화라는 측면과 대외균형 달성과 거시경제의 안정이라는 두 가지 측면이 모두 법에 담겨 있다. 그러나 실제 외국환거래법을 운영함에 있어서는 전자보다는 후자에 보다 큰 방점을 두어 왔다고 생각된다. 이는 과거 외환부족 시대의 유산이라 할 수 있는 "외자의 유출억제-유입촉진"의 철학과 1997년과 2008년 두 차례의 외환 및 금융위기를 거치면서 외환부문의 안정이 국가경제 전체에 무엇보다 중요하다는 인식이 법의 체계와 운영 전반에 깔려있는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 결과로 현재의 외국환거래법은 급변하는 대내외 거시경제환경 변화를 적절히 담아내지 못하고 있는 것으로 판단된다. 그 예로 우리나라의 대외거래 중에서 경상거래를 제외한 대부분의 자본거래는 허가제 폐지 이후에도 여전히 사전신고제(또는 신고수리)의 형태를 유지하고 있다. 현재 자본거래 신고제는 거래규모나 상대방, 또는 외화유출 여부에 따라 신고대상과 기관 등이 상이하여 우리 경제주체들에게 많은 불편을 주고 행정비용을 초래함으로써 모니터링 목적의 사후보고와 달리 거래편의와 자율성을 침해하는 요인이 되고 있다.

또한 우리나라는 '외국환업무취급기관제도'를 운영하면서 주로 은행(외국환은행)이 외국환업무의 중심적인 역할을 담당하고 있다. 즉, 외국환업무는 기본적으로 은행의 고유업무로 인식되고 해외로의 외화송금도 소액송금을 제외하고는 은행을 통해서만 이루어지도록 하여 은행이 자본유출의 칸막이 역할을 하도록 하는 이른바 '외국환은행중심주의'가 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 이러한 '외국환은행중심주의'는 자본시장을 통한 다양한 금융상품의 출현과 대내외증권투자 등 국제자본이동의 확대로 비은행금융기관의 중요성이 커지는 시대변화에 역행하는 결과를 초래하고 있을 뿐만 아니라 대외건전성의 유지에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

그밖에도 우리나라가 경험한 두 차례 위기는 환율변동성의 완화와 외환부문의 안정이라는 목표달성에 정책역량을 집중함으로써 외환시스템의 선진화를 위한 규제 완화와 원화 국제화 등에서도 보수적으로 대응하게 하는 결과를 낳았다. 우리나라가 주식시장 등 자본시장의 꾸준한 성장에도 불구하고 24시간 외환시장의 부재 및 각종 외환규제 등으로 인하여 아직까지 외국으로부터 완전한 선진국 대우를 받지 못하고 있는 점은 부인하기 어렵다.

2. 대내외 거시경제환경 변화와 개편 필요성

아래에서는 외국환거래법의 개편 필요성을 증가시키고 있는 그간의 대내외 거시경제환경의 변화에 대해 간략히 살펴보았다.

가. 외환부족 국가에서 이미 자본수출국으로 이행

전술한 바와 같이 외국환거래법에는 외자유출 억제-유입촉진의 흔적이 자본거래에 대한 사전신고제나 외국환은행중심주의의 형태로 여전히 남아있어 최근 우리나라의 양호한 거시경제 상황과 대외건전성의 구조적인 개선을 반영하지 못하고 있다. 대규모 경상수지 흑자가 20여년간 지속된 결과 경제의 외채의존도가 크게 줄어들고 거시건전성 조치들에 힘입어 외자의 급격한 유출입 위험도 완화되었다. 막대한 경상수지 흑자의 결과 해외금융저축이 늘어나면서 순대외채권국의 지위에 올라 더 이상 외환부족국가가 아닌 자본수출국이 된 지 이미 오래다. 외환당국이 보유하고 있는 외환보유액은 충분한 수준에 이르렀고 양호한 국가신용등급의 유지로 위기대응력 면에서 이미 선진국 수준에 도달한 것으로 생각된다. 따라서 외환수급의 안정을 유도하여 대외균형을 달성하려는 과거의 외국환거래법 체계와 운영에는 분명 변화가 요구된다고 하겠다.

나. 국제자본이동 및 비은행금융기관의 중요성 증가

우리나라의 대외거래는 수출입 등 경상거래 중심에서 벗어나 자본거래의 중요성이 크게 높아졌다. 이는 비단 우리나라만의 현상이 아니라 1990년대 이후 글로벌 개방화, 자유화가 진전된 결과이다. 우리나라가 자본시장을 개방한 1992년 이래 외국인의 국내 주식 및 채권투자자금의 유입이 크게 늘어나 지난해 말 약 1조달러에 달하였으며 최근에는 경상수지 흑자 누적으로 풍부해진 보유외환이 해외저축의 형태로 나타나면서 국민연금 등 기관투자자는 물론 개인들까지 해외증권투자에 가세하고 있다. 한 나라의 대외거래가 수출입기업의 대외무역 등 경상거래 위주로 이루어지고 은행들이 기업들과의 외환거래를 뒷받침하는 전통적인 방식에서는 은행 중심의 외환수급 관리를 통해 국제수지 균형과 대외안정을 유지하기가 비교적 용이하였다.

그러나 최근과 같이 국제자본거래가 형태와 규모면에서 확대되고 자본시장에서 다양한 금융상품의 출현 등으로 자본유출입의 변동성이 커진 상황에서 과거와 같이 외국환은행을 중심으로 한 법체계를 유지하는 것은 효과적이지 못하다. 국제자본이동의 증가는 급격한 자본유출입을 초래하며 전체 금융안정성을 위협하는 요인이 되고 있다. 그 예로 우리나라가 2년전 경험한 국내 증권회사의 외화유동성 위기는 ELS상품의 판매증가에 따른 외환익스포져 확대와 글로벌 주가급락에 따른 마진콜 발생이 직접적인 원인이겠으나 한편으로는 은행 중심의 외환업무 관행으로 비은행금융기관의 외환업무 역량 제고와 환리스크 관리가 미흡했던 데에서 보다 근본적인 원인을 찾는 것이 타당할 것으로 판단된다.

다. 고령화-저금리 하에서의 잠재성장률 하락

최근 우리 경제가 직면하고 있는 구조적 문제로 인구의 고령화, 저금리 기조의 정착, 잠재성장률 하락을 들 수 있을 것이다. 이를 타개하기 위한 방안의 일환으로 해외금융저축을 통한 투자수익률 제고와 국민 가처분소득의 증가를 통해 경제성장률을 높여나갈 필요가 커지고 있으며 외국환거래법 개편도 이러한 점을 고려할 필요가 있다.

1998년 일본이 「신외환법」을 도입하며 금융빅뱅을 도모한 사례는 현재 우리나라와 당시 일본의 경제상황이 매우 유사하다는 점에서 주목할 만하다. 일본은 고령화 사회의 활력을 확보하기 위해 금융빅뱅을 추진하면서 '외환거래 완전 자유화'를 통한 해외투자 확대와 본원소득의 증대를 통해 국민 가처분소득의 증대를 꾀하였다. 이는 해외금융자산으로부터의 이자 및 배당 수입을 늘려 고령화 사회의 투자수익률을 높이고 성장률을 개선시키고자 하는 시도이다. 이를 위해 일본은 개인과 기업이 외국과 자본 및 외환거래시 사전허가나 신고규제를 모두 철폐하고 모니터링 목적의 사후보고체계만 남겨 두었다. 외국환공인은행제도가 전면 폐지되었고 해외은행에 예금계좌 개설이 가능해졌을 뿐만 아니라 금융기관의 외화보유에 따르는 외환포지션 규제마저 철폐되었다. 일본이 해외금융저축의 확대를 통해 성장활력을 높이고자 하는 과정에서 신외환법이 중심적인 역할을 담당하였던 것은 외국환거래법의 전면 개편을 도모하는 우리나라에도 시사하는 바가 적지 않다.

3. 개편 방향 및 과제

우리나라 외국환거래법은 제정 이래 대외균형 달성과 위기극복 및 대외건전성의 유지에 큰 역할을 해 온 것으로 평가할 수 있다. 그러나 향후 대내외 거시경제환경 변화에 부응하여 보다 미래지향적으로 나아가기 위해서는 다음과 같은 방향에 초점을 두고 개편할 필요가 있다.

첫째, 외환거래의 편의성과 자율성을 제고하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 자본거래에 대한 사전적 신고절차를 간소화하고 규제를 합리화하여 거래 편의성을 제고하여야 한다. 다만, 자본거래는 속성상 일시에 대규모 자본유출이 발생할 수 있고 거래내용의 진위여부를 파악하기 어려운 측면이 있으므로 최소한의 모니터링 체계를 정비하여 대외건전성 관리와 탈세 및 불법자금 유출입에 대응하여야 한다. 또한 은행을 통하지 않은 비정형적 거래 등에 대해서도 신고대상을 축소하는 등의 합리적 조정이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 외국환업무취급기관제도를 재검토하여 외국환은행중심주의를 보완해 나갈 필요가 있다. 현재 우리나라의 증권사 등 비은행금융기관은 그간 자본시장의 양적 및 질적 성장과 새로운 금융상품의 출현으로 외환익스포져가 커져 왔음에도 불구하고 외환업무에 대한 제약이 상존하고 은행과 비교하여 외환업무역량도 미진한 상황이다. 따라서 비은행금융기관의 외국환거래가 모법인 자본시장법에서 허

용된 업무인 경우, 특히 외환의 해외유출이 직접 발생하지 않는 경우에는 거래의 자율성을 획기적으로 보장함으로써 비은행금융기관의 외환업무역량을 강화하고 이들 기관을 통한 대외건전성 저해가 발생하지 않도록 해 나가야 할 것이다.

셋째, 외국환거래법이 새로운 성장동력 창출에 기여하도록 유도할 필요가 있다. 해외금융자산 증가에 발맞추어 해외투자가 고령화 시대의 투자수익률 제고와 국민 가처분소득의 증가로 이어질 수 있도록 외국환거래법에 남아 있는 관련 규제들을 정비할 필요가 있다. 아울러 국내에 투자하고 있는 외국인에 대해서도 투자편의를 한층 높여 안정적인 투자자금 확보와 금융시장의 변동성 완화를 도모해 나가는 것도 중요하다. 이와 관련하여 현재 정부가 추진중인 MSCI 선진국지수 편입 노력을 통하여 우리나라 금융시장 하부구조를 개선하고 외환규제를 완화하는 기회로 삼아나가야 한다. 특히 24시간 원화외환시장의 개설 등을 통해 자연스럽게 원화의 국제화를 이루어 나감으로써 외환부문의 태생적 한계를 극복하고 대외건전성을 확보하는 것이 바람직하다.

마지막으로 대외부문의 건전성 유지 노력도 병행되어야 한다. 거래의 편의성과 자율성은 최대한 보장하되 상시적인 모니터링 및 사후보고 체계를 정비하여 대외부문의 건전성을 유지해 나가야 한다. 그동안 대외부문의 안정성 유지에 큰 역할을 해 온 외환부문의 거시건전성 조치들이 새로운 외국환거래법 체계에 부합하도록 조정, 보완하고 대외충격 등으로 금융시장 변동성이 확대되는 비상시에 대비하여 유사시 안전장치도 점검해야 할 것이다. 새롭게 개편될 외국환거래법이 대내외 환경변화를 반영하여 우리나라 경제주체들의 국제금융역량을 강화하고 국민경제 발전에 새로운 활력을 불어넣을 수 있기를 기대한다.